УДК 94

Леонид ГОРИЗОНТОВ

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ПОЛЬШИ: ДИНАМИКА СТРАТЕГИЧЕСКИХ УСТАНОВОК

Аннотация. Миграционная политика постсоциалистической Польши концентрируется на трех основных направлениях. Во-первых, на курсе по отношению к проживающим за границей соотечественникам – трудовым мигрантам и представителям старых диаспор, для которых в 2007 году была введена «карта поляка». Во-вторых, на регулировании трудовой миграции с постсоветского пространства, прежде всего из Украины. В-третьих, на противодействии «афроазиатизации» Польши, ставшем особенно актуальным после начала миграционного кризиса в Европейском союзе. Указанные направления миграционной политики в высокой степени взаимозависимы. В последние годы тема различных миграций становится в Польше все более значимой и дискуссионной, вызывая разногласия даже в правительственных верхах. Динамика стратегических подходов прослеживается путем сравнения действовавшей в 2012–2016 гг. концепции миграционной политики и проекта, призванного ее заменить, документа, который стал достоянием общественности в середине 2019 г. Находящиеся сейчас у власти консерваторы-евроскептики, решительно отвергнув мультикультурализм, сделали ставку на возвращение в страну соотечественников и привлечение в качестве временных трудовых мигрантов восточных славян. Проект новой миграционной стратегии вызвал острую критику своей исламофобией и ассимиляторскими планами в отношении тех мигрантов, которые пожелают выбрать Польшу для постоянного проживания. В миграционной политике постсоциалистической Польши экономический прагматизм сочетается с апелляцией к различным историческим традициям.

© **Горизонтов Леонид Ефремович** – доктор исторических наук, профессор, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». **Адрес:** Москва, Россия, ул. Старая Басманная, д. 21/4. **E-mail:** lgorizontov@hse.ru

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-09-00330.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope72019179185>

Ключевые слова: постсоциалистическая Польша, миграционная политика, эмиграция, диаспора, трудовые мигранты, афроазиатизация, ассимиляция.

Миграционные вызовы и решения рубежа XX–XXI вв.

Миграционные процессы активизировались в Польше с 1980-х гг. вследствие экономических трудностей и политической нестабильности как внутри страны, так и у ее соседей. Уже в первой половине 1990-х гг. в Польше возникают центры изучения миграционных процессов.

Появляется аналитика, призванная способствовать разработке стратегии государственной миграционной политики, даже «государственной философии» в данной сфере, которая должна соответствовать национальным традициям. Среди рекомендаций присутствовал и тезис о том, что Польше не следует руководствоваться эмоциями и подражать Германии в приеме репатриантов из постсоветских стран. Необходимо проявить жесткость, признав, что речь идет о людях зачастую нетрудоспособных [Głąbicka, etc, 1998: 4, 6–7].

Новая ситуация складывается после вступления Польши в ЕС в мае 2004 г. и вхождения в Шенгенскую зону в декабре 2007 г. Получив возможность работать в Старой Европе легально, поляки устремляются в те страны с высокими стандартами жизни, которые раньше других сняли ограничения по приему трудовых мигрантов. Формируются, в частности, большие диаспоры в Великобритании и Ирландии. Увеличивается число поляков и в соседней Германии [Pędziwiatr, 2015: 2]. Однако весьма скоро появляются сигналы о негативной реакции принимающих обществ, где становится популярным собирательный образ «сантехника Петра», завоевывающего западноевропейский рынок труда. Одновременно заметно возрастает роль Польши как транзитной страны. Разработка государственной миграционной политики становится острой необходимостью.

В сентябре 2007 г. вводится «карта поляка», которая вызвала настороженную реакцию восточных соседей Польши. Эта технология мобилизации имеющих иностранное гражданство соотечественников была изначально нацелена на укрепление связи с диаспорами (полониями), а не на привлечение трудовых ресурсов. В своем обращении по случаю подписания соответствующего закона президент Л. Качиньский делал акцент на жертвах «несправедливых исторических решений» [Karta Polaka...: 3].

Созданная при премьер-министре в феврале 2007 г. межведомственная группа по вопросам миграции начинает в 2009 г. разработку государственной стратегии. 31 июля 2012 г., когда у власти уже находится «Гражданская платформа», документ «Миграционная политика Польши – современное состояние и необходимые действия» утверждается Советом министров [Polityka migracyjna Polski..., 2012]. В декабре 2014 года он конкретизируется утвержденным Советом министров «планом реализации» [Plan wdrażania..., 2014].

В 2012 г. миграционные процессы еще не имели для Польши сегодняшней остроты. В 1990–2010 гг. в Польше было зарегистрировано 130 тыс. мигрантов. Наиболее сплоченные сообщества создали вьетнамцы, армяне и украинцы [Polityka migracyjna Polski..., 2012: 9, 71]. В центре внимания находилась польская трудовая

миграция в Старую Европу, которая являлась продолжением длительного исторического тренда. Для содействия выезжающим из страны планировалось вести работу по улучшению имиджа поляков за границей [Polityka migracyjna Polski..., 2012: 19].

Что касается иммигрантов, то, согласно рассматриваемому документу, второе их поколение, рожденное в Польше в 1990-е гг. полностью интегрировалось. Интеграция носит добровольный характер, но государство создает условия и стимулы для нее. Принимающее общество (62% опрошенных) выступало за открытие границ для мигрантов. Делалось заключение, что «в настоящее время интеграция иностранцев в Польшу не является существенной политической или социальной проблемой» [Polityka migracyjna Polski..., 2012: 18, 70–71]. Далее отмечалось, что польское общество поддерживает возврат соотечественников на родину, однако репатриантов было очень мало – лишь порядка 5 тысяч человек [Polityka migracyjna Polski..., 2012: 8]. Вследствие чего в 2012 г. был провозглашен курс на активизацию миграционной политики, которая в ближайшем будущем должна подчиниться потребностям рынка [Polityka migracyjna Polski..., 2012: 11]. В то же время разработчики государственной стратегии уклонялись от оценки миграций с точки зрения интересов Польши. Высказывалось лишь предположение, что рост их масштабов может обернуться негативными последствиями, в том числе сказаться на сплоченности общества. Назывался такой вызывающий озабоченность результат выезда поляков на заработки, как «евросиротство» [Polityka migracyjna Polski..., 2012: 12].

Концепция 2012 года выдержана в духе мультикультурализма. В ней еще не заметно большой тревоги по поводу складывающейся миграционной ситуации. Отмечалось, что эмигранты превосходят по численности иммигрантов, и делался прогноз о сохранении этого соотношения в ближайшем будущем [Polityka migracyjna Polski..., 2012: 10; Pędzwiatr, 2014: 1]. Однако в общественном дискурсе высказывается мысль о том, что не эмиграция, а иммиграция является в постсоциалистической Польше главным стимулом для разработки государственной миграционной политики [Szonert, Łodziński, 2016: 14].

Современная миграционная стратегия партии «Право и справедливость»

Наиболее существенные перемены в области миграционной политики произошли в середине второго десятилетия XXI века. В условиях роста польской экономики и снижения уровня безработицы ощутимой становится нехватка рабочих рук, которая усугубляется выездом поляков на Запад. В 2017 году выехавших из Польши насчитывалось порядка двух с половиной миллионов [Polityka migracyjna Polski..., 2019: 5]. И хотя Польшу не угрожает, подобно странам Балтии и Болгарии, радикальная депопуляция, это весьма чувствительные потери для национального рынка труда. При этом параллельно достигает своего пика миграционный кризис в Европейском союзе, вызванный массовым переселением азиатов и африканцев. Практически одновременно в соседней Украине, население которой сопоставимо по численности с населением Польши, начинается системный кризис, проявляющийся, в том числе, в развале экономики и падении уровня жизни. В результате усиливается приток в Польшу «заробитчан-украинцев».

Указанные процессы не могли не отразиться на миграционной политике, которую с конца 2015 г. определяла партия «Право и справедливость». Были введены

целевые выплаты желающим переселиться в Польшу обладателям «карты поляка». В октябре 2016 г. принимается решение об отмене утвержденной четыре года назад миграционной стратегии.

Длительная подготовка нового документа велась в обстановке жесткого противостояния Варшавы и Брюсселя по вопросу приема мигрантов из Азии и Африки. С 2015 г., как никогда раньше, вопросы миграционной политики становятся предметом публичной дискуссии [Szonert, Łodziński, 2016: 30–31]. Существенно облегчив украинцам получение работы на своей территории, Польша продемонстрировала наивысший рост трудовой миграции в ЕС [Polityka migracyjna Polski..., 2019: 6, 13]. С другой стороны, добавило проблем нестабильное положение многочисленных поляков в готовящейся к брекзиту Великобритании, откуда начали поступать сигналы о том, что они воспринимаются как нежелательные мигранты.

Польская миграционная политика разрабатывалась несколькими ведомствами. Первым в марте 2018 г. представило свой документ Министерство инвестиций и развития, сосредоточившись на профильных для него социально-экономических аспектах миграций. Публичные высказывания заместителя главы этого министерства П. Хоронжего, вступившие в противоречие с официальной линией, стоили ему поста в сентябре 2018 г. Принявший решение об увольнении премьер-министр заявил, что высокопоставленного чиновника «понесло». Хоронжий утверждал, что в интересах экономики поток трудовых мигрантов в Польшу должен расти. По его оценке, прием выходцев из Азии или Украины обойдется Польше дешевле репатриации поляков, в частности проживающих в Казахстане. Он полагал, что до принятия новой миграционной стратегии еще далеко [Szymański, 2018]. Данный эпизод свидетельствует о разногласиях в правительственных кругах и готовности жестко их устранять. Он показал, что одних экономических и финансовых аргументов для обоснования миграционной политики недостаточно.

В том же 2018 году Комитет исследований миграций Польской академии наук обнародовал пространный отчет об изучении в Польше миграционных процессов после 1989 г. [Raport o stanie badań..., 2018].

Однако наибольшая новизна и острота присуща проекту стратегии, подготовленному межведомственной группой по вопросам миграции и отредактированному в Департаменте анализа и миграционной политики Министерства внутренних дел и администрации [Polityka migracyjna Polski..., 2019]. Этот датированный 10 июня 2019 г. документ стал достоянием правозащитников, которые предали его гласности. Хотя, согласно разъяснению Министерства внутренних дел и администрации, предметом обсуждения послужил первый, подлежащий корректировке вариант, документ уже стал важной вехой в разработке миграционной стратегии. Его сопоставление с предшественником семилетней давности и анализ поступивших откликов дают представление о динамике установок в сфере государственного регулирования миграционных процессов.

Основной текст проекта 2019 г. без приложений вдвое меньше по объему документа 2012 г., повторяет некоторые положения своего предшественника и также предполагает дополнение «планом реализации». Каждые три года он подлежит обновлению. Как и семь лет назад, важной отправной точкой служит неутешительный для Польши долгосрочный демографический прогноз. Проект призывает решать

проблему рабочих рук прежде всего силами самих поляков. Среди предлагаемых способов – реэмиграция и репатриация. Определенная надежда связывается с тем, что для значительной части поляков отъезд на Запад носит временный характер и польский рынок труда способен предложить им привлекательные условия [Polityka migracyjna Polski..., 2019: 5, 14, 36].

В 2008–2017 гг. «карту поляка» получили свыше 220 тыс. человек, однако только незначительная их часть осела в Польше. В 2018 г. наблюдалось существенное увеличение числа таких переселенцев. 16 мая 2019 г. выдача «карты поляка», ограниченная постсоветским пространством, была распространена на граждан всех стран мира с польскими корнями [Dziennik ustaw..., 2019: 1095]. Однако основная ставка по-прежнему делается на постсоветские колонии. До сих пор наибольшим спросом «карта поляка» пользовалась на Украине и в Белоруссии.

Согласно проекту, иностранцы должны использоваться преимущественно на кратковременной работе. Однако их может не хватить. Одновременно составители документа полагают, что приток украинских «заробитчан» уже пошел на спад, и рекомендуют наращивать трудовую миграцию из Белоруссии. Высказываются опасения по поводу конкуренции со стороны России и Германии. Интересно, что предлагается прямо бороться с российской конкуренцией в привлечении украинцев и белорусов [Polityka migracyjna Polski..., 2019: 9]. Подчеркивается, что новая стратегия допускает (хотя и увязывает это с результатами реэмиграции / репатриации) приезд в Польшу на постоянное место жительства мигрантов-неполяков. При этом нежелательными мигрантами объявляются мусульмане по причине свойственной им культурной обособленности и подверженности радикализму [Polityka migracyjna Polski..., 2019: 9, 48–52].

Остающиеся в Польше мигранты обязаны не только интегрироваться, но и безальтернативно ассимилироваться, полностью воспринимая систему ценностей польского общества, в том числе религиозные ценности: «ассимиляционные элементы должны доминировать в программах интеграции иностранцев» [Polityka migracyjna Polski..., 2019: 41]. Фактически на них распространялись требования для получения «карты поляка», каждый владелец которой должен чувствовать свою принадлежность к польскому народу, в чем дается расписка представителю государства и о чем напоминает надпись на самой карте. Столь жесткие условия связывались с достаточно высоким уровнем ксенофобии, характерным для однородного принимающего общества [Polityka migracyjna Polski..., 2019: 40–41].

Правящая партия «Право и справедливость» озабочена сохранением традиционных европейских аксиологических ориентиров. Поэтому иммиграция должна носить селективный характер, предполагающий четкое ранжирование стран исхода по степени их соответствия целям польской миграционной политики. Предпочтительны представители близких в культурном отношении народов. Дается тревожный прогноз нового миграционного потока из Центральной Азии, прежде всего, Таджикистана, Узбекистана и Киргизии [Polityka migracyjna Polski..., 2019: 56–57, 63]. Особое место в программе отводится образовательной миграции. Польша широко открыла двери своих университетов, испытывающих в последние годы дефицит абитуриентов, для иностранцев. В 2017–2018 учебном году в стране насчитывалось 72,7 тыс. иностранных студентов, проходящих полный курс обучения

[Polityka migracyjna Polski..., 2019: 16]. Выпускники польских вузов считаются «хорошим материалом» для последующей ассимиляции.

Полонизация неевропейцев является достаточно проблематичной. Объясняя отказ от их приема, президент А. Дуда подчеркивает, что Польша не является привлекательной для выходцев из Азии и Африки, а насильно завозить их в страну неприемлемо и контрпродуктивно [Duda, 2016; 2018]. В проекте декларируется отказ от мультикультурализма и руководство противопоставляемой ему концепцией ведущей культуры, которая возникла на рубеже XX–XXI вв. в Германии [Polityka migracyjna Polski..., 2019: 2, 41–42]. В целом документ отразил подходы, характерные для консервативных польских евроскептиков. Именно исламофобия и жесткий ассимиляторский курс подверглись наибольшей публичной критике, в том числе со стороны украинских экспертов. Отмечалось, что, требуя ассимиляции иностранных иммигрантов в Польше, государство одновременно выступает против утраты национальной идентичности польскими эмигрантами [Klaus, 2019].

Выводы

Итак, в современной миграционной повестке Польши ключевое место принадлежит трем взаимосвязанным вопросам: реэмиграции и репатриации поляков, привлечению желательных иностранных мигрантов, противодействию афроазиатизации. Стратегические установки миграционной политики не оставались неизменными. Они зависят от целого ряда внутренних и внешних факторов. Важная роль в ее формировании принадлежала историческим традициям, хотя налицо и определенные отступления от традиционной матрицы. В современной Польше жива память о многонациональном государстве, но это было государство ягеллонской традиции, где поляки перемещались за пределы своего этнического ядра на восток. Ныне же моноэтническое польское государство, целенаправленно создававшееся как продолжатель пястовской традиции, принимает инонациональную массу, отношения с которой собирается выстраивать в инкорпорационной логике во имя сохранения «социальной сплоченности». Несмотря на усилия правящих евроскептиков, можно ожидать, что общество Польши в среднесрочной перспективе ощутимо изменится.

Использование украинцев и белорусов для выполнения тех трудовых функций, которые не являются привлекательными для поляков, расчет на быструю утрату мигрантами своей идентичности могут быть осмыслены в русле постколониальных исследований, в том числе сквозь призму ориентализма.

Польский ответ на глобальный миграционный вызов заключается в противодействии главному переселенческому тренду современности – движению жителей Юга на Север, и в стимулировании перемещения с Востока на Запад. При этом Восток понимается в категориях традиционной польской геополитики, нацеленной на лидерство в «Центрально-Восточной Европе», а польские эмигранты достаточно избирательны в своих «западных» предпочтениях. В новых контекстах транслируется тезис о миссии Польши в деле защиты западной цивилизации. При всей своей специфике польская миграционная ситуация имеет сходные черты с другими странами Вишеградской группы, консолидированная реакция которых на миграционный кризис способствовала их сплочению.

Список литературы / References

- Duda A. "Musimy wykazać się konsekwencją i dbać o interesy Polaków". Available At: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,41,musimy-wykazac-sie-konsekwencja-i-dbac-o-interesy-polakow.html> (accessed: 25.09.2019).
- Duda A. Żeby rok 2019 był po prostu dobrym rokiem. Available At: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/art,183,prezydent-zeby-rok-2019-byl-po-prostu-dobrym-rokiem.html> (accessed: 25.09.2019).
- Dziennik ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. 2019. 13 czerwca. Poz. 1095.
- Głąbicka K., Okólski M., Stola M. (1998) Polityka migracyjna Polski. *Prace migracyjne*. № 18. 44 s.
- Klaus W. Nowa "Polityka migracyjna Polski" to dokument ksenofobiczny i niebezpieczny. Available At: <https://publicystyka.ngo.pl/klaus-nowa-polityka-migracyjna-polski-to-dokument-ksenofobiczny-i-niebezpieczny> (accessed: 25.09.2019).
- Karta Polaka. Nowe uprawnienia dla Polaków na Wschodzie. Available At: <https://kiszyniow.msz.gov.pl/resource/84cde04f-f9d5-4fe0-a56b-05d48406a143> (accessed: 25.09.2019).
- Pędziwiatr K. (2014) Imigranci w Polsce i wyzwania integracyjne. *Studia Biura analiz sejmowych (BAS)*. № 4(40). S. 135–153.
- Plan wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. 207 s. Available At: http://www.migrationinfo.de/sites/migrationinfo.de/files/documents/strategiedokument_polni_sche_migrationspolitik.pdf (accessed: 25.09.2019).
- Polityka migracyjna Polski. Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r. 69 s. Available At: <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2019/06/Polityka-migracyjna-Polski-wersja-ostateczna.pdf>
- Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania. 2012. 140 s.
- Raport o stanie badań nad migracjami w Polsce po 1989 roku. Warszawa, 2018. 213 s.
- Szonert M., Łodziński S. (2016) "Niepolityczna polityka"? Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989–2016 (kwiecień). Centre of Migration Research (CMR) Working Papers. № 90/148. 35 s.
- Szymański D. Paweł Choraży zdymisjonowany. Wiceminister "zagalopował się" w słowach o imigrantach. Available At: https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/wiceminister-inwestycji-i-rozwoju-pawel-chorazy-zdy-jonowany/z75j6b4?utm_source=szukaj.onet.pl_viasg_businessinsider&utm_medium=referral&utm_campaign=leo_automatic&src=ucs&utm_v=2 (accessed: 25.09.2019).

Migration Policy of Post-Socialist Poland: Dynamics of Strategic Approaches¹

Author: Gorizontov L., Professor, National Research University – Higher School of Economics.
Address: Moscow, Russia, Staraya Basmanaya street, 21/4. **E-mail:** Igorizontov@hse.ru.

Abstract. The migration policy of post-socialist Poland concentrates on three main directions. The first one is a policy towards compatriots living abroad. The initiatives of this policy included special «Pole's card» designed for labor migrants and representatives of diasporas in 2007. Second component is a regulation of labor migration from the post-Soviet space, primarily Ukraine, to Poland. The third one is a counteraction against the afro-asiatization of Poland. The latter became relevant once the EU migration crisis broke out. These three areas of migration policy are highly interdependent. In recent years, the topic of migration has become increasingly important and controversial in Poland, causing internal disagreement among the members of the government. The dynamics of strategic approaches can be traced by comparing the concept of migration policy that was in force in 2012–2016 and the draft document intended to replace it, which was announced in mid-2019. Currently in power, eurosceptic conservatives, strongly rejecting multiculturalism, facilitate of returning of compatriots and attraction Eastern Slavs labor migrants. The draft of the new migration strategy has been sharply criticized for its Islamophobia and assimilatory attitude towards those migrants who wish to choose Poland for the place of permanent residence. The migration policy of post-socialist Poland combines economic pragmatism with an appeal to various historical traditions. This gives the Polish strategy a great originality, which does not exclude its certain similarities with other Central European countries and the importance of Poland's experience for Russia.

Key words: post-socialist Poland, migration policy, emigration, diaspora, labor migrants, afro-asiatization, assimilation.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope72019179185>

¹ Funding: The reported study was funded by RFBR, project number 20-09-00330.